

Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum Freiraumschutz - empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für die Planungsregion Südwestthüringen

Wiechmann, Thorsten; Siedentop, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiechmann, T., & Siedentop, S. (2009). Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum Freiraumschutz - empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für die Planungsregion Südwestthüringen. In S. Siedentop, & M. Egermann (Hrsg.), *Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung: Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven* (S. 206-217). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359614>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Thorsten Wiechmann, Stefan Siedentop

**Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum
Freiraumschutz – Empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für
die Planungsregion Südwestthüringen**

S. 206 bis 217

Aus:

Stefan Siedentop, Markus Egermann (Hrsg.)

**Freiraumschutz und Freiraumentwicklung
durch Raumordnungsplanung**

Bilanz, aktuelle Herausforderungen
und methodisch-instrumentelle Perspektiven

Arbeitsmaterial der ARL 349

Hannover 2009

Thorsten Wiechmann, Stefan Siedentop

Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum Freiraumschutz – Empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für die Planungsregion Südwestthüringen

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Evaluation raumordnerischer Koordination – ein kurzer Überblick
- 3 Rechtlich-administrative Grundlagen
- 4 Ergebnisse der Analyse von Stellungnahmen
 - 4.1 Methodischer Ansatz
 - 4.2 Ergebnisse der Analysen
 - 4.2.1 Stellungnahmen des Thüringer Landesverwaltungsamtes zu Flächennutzungsplänen
 - 4.2.2 Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbands Südthüringen
- 5 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einleitung

Bei der Sicherung einer flächensparenden und ressourcenschonenden Raumnutzung kommt der Regionalplanung, als eine räumliche Nutzungen koordinierende Planung, eine wichtige Rolle zu. Steuerungswirkung erzielt die Regionalplanung dabei durch den Aufstellungsprozess des Regionalplans und die hier erfolgende Formulierung von Grundsätzen und Zielen der regionalen Entwicklung mit Bindungswirkungen für das Handeln raumwirksamer Akteure. Bedeutung erlangen Regionalpläne aber vor allem in ihrer Umsetzung und hier insbesondere durch die Abgabe von regionalplanerischen Stellungnahmen im Rahmen von Beteiligungsverfahren zu Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen. Die Wirkungen dieser Stellungnahmen auf das Handeln raumwirksamer Akteure werden bislang nur selten einer Analyse unterzogen. Diesbezügliche Einschätzungen beruhen häufig eher auf pauschalen Annahmen und Vermutungen.

Bei der Erreichung freiraumschutzorientierter Ziele der Raumordnung wäre es vermessen, eine vorbehaltlose Anerkennung und plangetreue Auslegung seitens der Planadressaten zu erwarten. Hauptursache hierfür ist der nicht selten geringe Konkretisierungsgrad von raumordnerischen Grundsätzen und Zielen, sodass eine eindeutige Auslegung seitens der Planadressaten nicht sichergestellt ist. Raumordnungspläne sind somit nicht selbstvollziehend in dem Sinne, dass aufgrund ihrer Existenz bereits ein zielkonformes Verhalten der Adressaten – der kommunalen Bauleitplanung und der raumbedeutsamen Fachplanungen – einträte (David 1996: 87). Die Landesplanung ver-

fügt daher über sogenannte Sicherungsinstrumente, mit denen das Handeln von raumwirksamen Akteuren im Sinne der Ziele der Raumordnung beeinflusst werden kann. Als Sicherungsinstrumente gelten Raumordnungsverfahren, Untersagungsverfahren, das Planungsgebot, Anpassungsverfahren und Zielbekanntgabeverfahren (Zoubek 1986).

Zielbekanntgabeverfahren sehen eine gegenseitige Mitteilung über Planungsabsichten und -erfordernisse vor. Die Gemeinde informiert die zuständige Raumordnungsbehörde zu einem möglichst frühen Zeitpunkt über ihre Planungsabsichten. Die Raumordnungsbehörde informiert ihrerseits die betreffende Gemeinde über die Erfordernisse der Raumordnung. Wesentliches Anliegen einer derartigen vorgezogenen Abstimmung ist die Minimierung von Planungskosten nicht anpassungsfähiger Bauleitplanungen und eine Vermeidung aufwendiger, ebenfalls mit Kosten verbundener Planmodifikationen.

In Bezug auf den Freiraumschutz analysiert der vorliegende Beitrag die Wirksamkeit dieses Instruments mit Blick auf landes- und regionalplanerische Ziele des Freiraumschutzes in der Region Südwestthüringen. Dazu erfolgt eine systematische Auswertung von Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Zeitraum zwischen 2000 und 2004. Für die Region Südwestthüringen wurden alle seitens der Regionalen Planungsgemeinschaft sowie seitens des Thüringer Landesverwaltungsamtes abgegebenen Stellungnahmen dahingehend ausgewertet, inwieweit sie sich auf Ziele und Grundsätze zum Freiraumschutz beziehen und in welcher Weise die in der Stellungnahme formulierte raumordnerische Position Konflikte zu den Planungsinteressen raumwirksamer Akteure anzeigt. Aus dieser Analyse werden Schlussfolgerungen zur politischen Wirksamkeit des raumordnerischen Freiraumschutzes abgeleitet.

2 Evaluation raumordnerischer Koordination – ein kurzer Überblick

Auch wenn es bereits 1978 durch den ARL-Arbeitskreis „Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen in der Raumordnung“ Bestrebungen gab, die vorhandenen Evaluierungsansätze zusammenzufassen und zu systematisieren, sind Untersuchungen zur Wirksamkeit raumordnerischer Instrumente bis heute ausgesprochen selten. Eine konsequente Entwicklung von Evaluationsansätzen ist in der Raumplanung ausgeblieben. Ursächlich hierfür sind eine Reihe spezifischer Probleme (Wiechmann, Beier 2004):

- Erstens ist die Erfolgskontrolle komplexer Sachverhalte methodisch schwierig,
- zweitens sind quantitative Parameter in der Raumplanung selten zu finden,
- drittens könnte eine Evaluierung auch unbequeme Ergebnisse erbringen,
- viertens schließlich lassen knappe Zeithorizonte und die dünne Personaldecke in Planungsbehörden den Verantwortlichen kaum den Spielraum für die Evaluierung der Pläne und Konzepte.

Eine systematische Evaluierung der Raumordnungspolitik in Deutschland hat aus den genannten Gründen bis heute nicht stattgefunden. Gleichwohl mehren sich die Stimmen, die dies anmahnen (vgl. Hübler 2002; Sedlacek 2004; Wiechmann, Beier 2004; Wiechmann 2008).

Das Fehlen systematischer Evaluierungen lässt sich zudem darauf zurückführen, dass das Forschungs- und Politikberatungsfeld „Evaluation“ insgesamt noch recht jung ist. Es gewinnt jedoch seit einigen Jahren, nicht zuletzt aufgrund des Einflusses der Europäischen Kommission, merklich an Bedeutung. Die Anfänge der Evaluationsforschung reichen bis in die 1930er Jahre in den USA zurück. In Zusammenhang mit großen Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Infrastrukturprogrammen erfuhr sie dann seit den 1960er Jahren einen spürbaren Aufschwung (vgl. Mönnecke 2001; Stockmann 2000;

Wottawa, Thierau 1998). Dies hing unter anderem mit dem Aufkommen neuer sozialwissenschaftlicher Methoden und einer generellen „Verwissenschaftlichung“ der Politik zusammen (Toepel 2000: 396).

In Deutschland wurden seit Ende der 1960er Jahre unter dem Einfluss der internationalen Erfahrungen Evaluationen als Analysewerkzeug für die Entwicklung und Implementierung staatlicher Programme eingesetzt. Neben dem Bildungs- und Gesundheitssektor sind die Bereiche Verkehr, Städtebau und Wohnungswesen sowie die Regionalpolitik hervorzuheben (Stockmann 2000; Wottawa, Thierau 1998).

In der Raumentwicklung kann die „laufende Raumbeobachtung“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als ein „Monitoring“ der räumlichen Entwicklungstendenzen bezeichnet werden, das in regelmäßigen Abständen in den Raumordnungsberichten veröffentlicht wird. Bei der im Rahmen des Monitorings durchgeführten Erfassung und Beschreibung der räumlichen Entwicklungsprozesse handelt es sich jedoch nicht um eine Evaluierung im engeren Sinne.

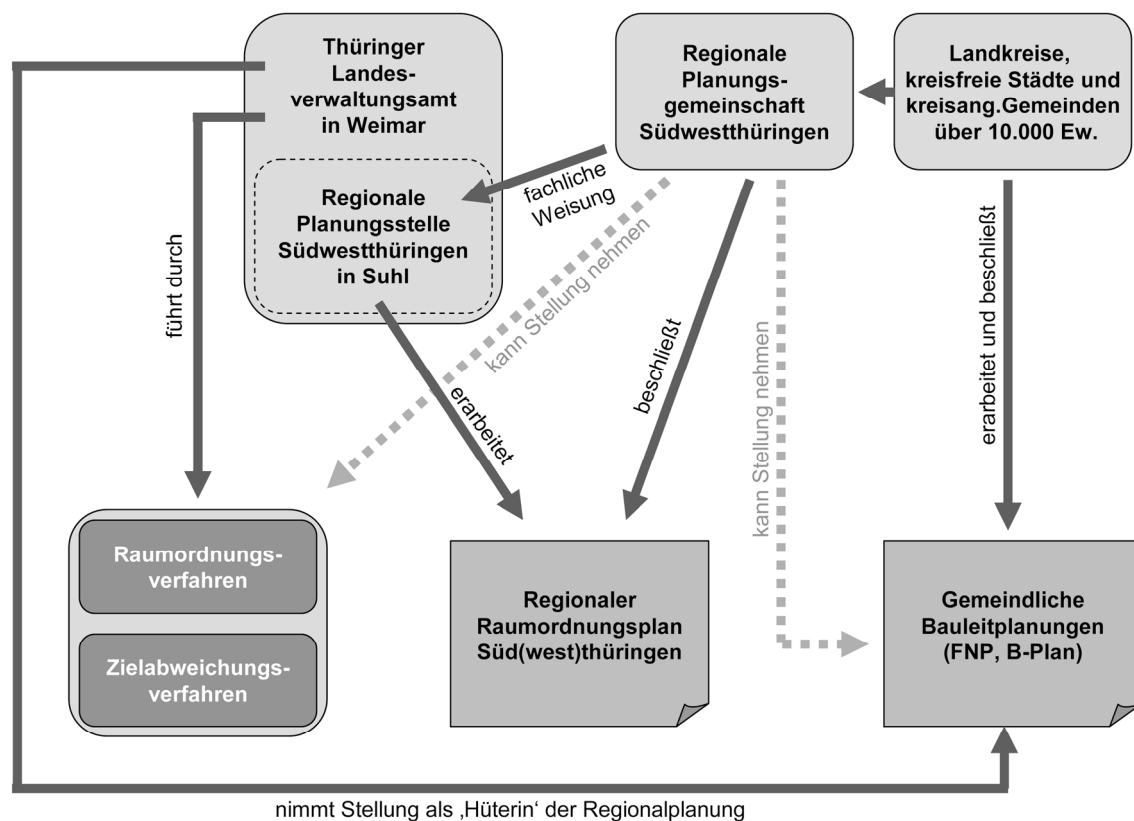
Die Wirksamkeit der Raumplanung in Bezug auf bestimmte Zielaussagen zu ermitteln ist methodisch problematisch, da räumliche Entwicklungsprozesse komplex und Ursache und Wirkungen mitunter nur schwer zu ermitteln sind. Die eigentliche Schwierigkeit stellt die Herstellung kausaler Wirkungszusammenhänge dar: Lassen sich die beobachteten Wirkungen ursächlich auf das planerische Handeln zurückführen? Was wäre eingetreten ohne den Plan? Da in der Regionalplanung prinzipiell eine unabhängige Kontrollvariable, also eine in allen wesentlichen Eigenschaften identische Region, in der kein Plan aufgestellt wurde, fehlt, sind gesamträumliche Wirkungsanalysen im engeren Sinn meist nicht möglich. Daher erscheint es interessanter, den Erfolg der Regionalplanung in Bezug auf einzelne raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu untersuchen. Die wichtigste planungsbegleitende Aufgabe besteht traditionell darin, sich mit der kommunalen Bauleitplanung auseinanderzusetzen, sei es in Form von informeller Beratung oder formellen Stellungnahmen zu Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Hier wird von den regionalen Planungsstellen ein enormes Arbeitspensum verlangt, hier erzielen sie aber nach eigener Einschätzung auch ihre größte Wirkung (Wiechmann 1998). Eine Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen könnte daher einen wichtigen Beitrag leisten, das konstatierte Evaluationsdefizit in der Raumplanung zu reduzieren.

3 Rechtlich-administrative Grundlagen

Wie die Mehrzahl der ostdeutschen Länder hat der Freistaat Thüringen nach der Wende eine kommunalisierte Regionalplanung eingeführt. Träger der Regionalplanung in den vier Regionen Nord-, Mittel-, Ost und Südwestthüringen sind die Regionalen Planungsgemeinschaften, die durch die Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden über 10.000 Einwohner einer Region als umlagefinanzierte Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet werden. Der Regionalen Planungsgemeinschaft obliegt die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Fortschreibung des Regionalplans. Sie bedient sich dazu einer staatlichen Planungsstelle. Da die Regionalplanung grundsätzlich eine Landesaufgabe bleibt, hat der Freistaat Thüringen Regionale Planungsstellen bei der Oberen Landesplanungsbehörde, dem Thüringer Landesverwaltungsamt, eingerichtet. Diese Planungsstellen haben ihren Sitz in der jeweiligen Region, in Südwestthüringen befindet sich die Regionale Planungsstelle in Suhl. Sie ist innerhalb des Thüringer Landesverwaltungsamtes in das Referat 300 „Denkmalschutz, Bau- und Wohnungsrecht, Regionale Planungsstellen“ der Abteilung III „Bauwesen und Raumordnung“ integriert.

Thüringen hatte aus politischen Erwägungen auf die Einrichtung von Regierungsbezirken verzichtet. Daher wurde das Landesverwaltungsamt in Weimar mit der Ausarbeitung der Regionalen Raumordnungspläne nach fachlicher Weisung der Planungsgemeinschaften beauftragt. Das Landesverwaltungsamt stellt als landesweit agierende, ressortübergreifende Koordinations- und Bündelungsbehörde ein deutschlandweites Novum dar. Es untersteht organisatorisch dem Innenminister, funktional aber dem jeweiligen Fachminister. Die Planerinnen und Planer im Referat 300 arbeiten zwar überwiegend im Auftrag der Regionalen Planungsgemeinschaften, bleiben aber Personal der zentralen Mittelbehörde Thüringens. In dieser Funktion werden daher auch landesplanerische Zuarbeiten übernommen.

Abb. 1: Schema regionaler Raumordnungsplanung in Südwestthüringen



Quelle: eigene Darstellung

Die besondere Aufbauorganisation der Landes- und Regionalplanung in Thüringen mit der zentralen Stellung der Oberen Landesplanungsbehörde wird auch darin deutlich, dass nicht die einzelnen Planungsstellen, sondern die Abteilung III des Landesverwaltungsamtes die „Hüterin des Regionalplanes“ ist und als Träger öffentlicher Belange Stellung zu den gemeindlichen Bauleitplanungen nimmt sowie Zielabweichungsverfahren und Raumordnungsverfahren durchführt (siehe Abbildung 1). Die in der Abt. III Ref. 350 „Raumordnungsfragen, Infrastruktur, Wirtschaft, Umwelt“ erarbeiteten landesplanerischen Stellungnahmen fließen in eine mit den anderen Abteilungen des Landesverwaltungsamtes abgestimmte ressortübergreifende Stellungnahme ein.

Es gehört zu den Aufgaben der Regionalen Planungsstellen, die Planungsgemeinschaften regelmäßig über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger zu unterrichten. Nach § 3 Abs. 2 des Thüringer Landesplanungsgesetzes (ThürLPIG) können die Regionalen Planungsgemeinschaften dazu Stellung nehmen,

soweit sie ihren Aufgabenbereich berühren. Die für die Durchsetzung der Regionalplanung besonders relevanten Stellungnahmen zu den gemeindlichen Bauleitplanungen obliegen jedoch der oberen Landesplanungsbehörde, also dem Landesverwaltungsamt, und könnten angesichts der großen Zahl an gemeindlichen Bauleitplanungen mit der bestehenden Personalausstattung durch die Regionalen Planungsstellen auch kaum geleistet werden.

4 Ergebnisse der Analyse von Stellungnahmen

4.1 Methodischer Ansatz

Wie oben ausgeführt, sind Stellungnahmen der Raumordnung, die von Seiten der Regionalen Planungsgemeinschaft sowie von Seiten des Thüringer Landesverwaltungsamtes als oberer Landesplanungsbehörde im Zeitraum zwischen 2000 und 2004 abgegeben wurden, Gegenstand der im Folgenden näher beschriebenen empirischen Analysen. Alle Stellungnahmen wurden zunächst im Hinblick auf die darin erkannten bzw. aufgeworfenen „Konflikte“ analysiert. Als Konflikte werden raumordnerische Äußerungen bezeichnet, die eine mögliche Kollision eines Vorhabens oder einer Planung (bzw. eines Planungsbestandteils) mit Erfordernissen der Raumordnung anzeigen. Zu deren Identifikation wurde eine einfache „Konflikttypik“ hergeleitet, die verschiedenartige Konflikte zu generellen Anliegen regionalen Freiraumschutzes unterscheidet:

- die Inanspruchnahme von bislang nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzter Fläche ohne Bezug auf bestimmte Freiraumfunktionen (Flächeninanspruchnahme allgemein),
- die Inanspruchnahme von Böden mit hoher natürlicher Ertragsfähigkeit (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Schutz des Bodens),
- die Inanspruchnahme von Waldflächen,
- die Inanspruchnahme von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft sowie von naturschutzfachlich geschützten Flächen (mit potenziell negativen Auswirkungen auf Natur und Landschaft),
- eine negativ bewertete Veränderung des Landschaftsbildes sowie
- sonstige Konflikte mit Bezug zum regionalen Freiraumschutz.

Diese Konflikte werden in einer Stellungnahme bestimmten Aussagen der jeweiligen Planung, die Gegenstand der Stellungnahme sind, zugewiesen (z. B. Darstellung von Wohnbauflächen in einem Flächennutzungsplan) und münden jeweils in eine raumordnerische Beurteilung. In jeder Stellungnahme finden sich somit mehrere (sachbezogene) raumordnerische Beurteilungen, und letztere können auf Basis eines erkannten Konflikts oder auch mehrerer Konflikte begründet sein. Daher ist die Zahl der raumordnerischen Beurteilungen kleiner als die Anzahl der Konflikte.

Die in der Stellungnahme abgegebene raumordnerische Beurteilung der Planung/des Vorhabens wurde als „Zustimmung“, als „Zustimmung unter Vorbehalt“ oder als „Ablehnung“ kategorisiert. In einzelnen Fällen war keine eindeutige Aussage möglich. Unterschieden werden Beurteilungen mit rechtlicher Verbindlichkeit aufgrund fachgesetzlicher Regelungen, die ohne Zustimmung, Befreiung o.ä. in der Abwägung des Planungsträgers nicht überwunden werden können, und solche Beurteilungen, die von Seiten der Planungsträger im Rahmen der Abwägung der betreffenden Planung zu berücksichtigen sind.

Auch wurde gefragt, auf welche Grundsätze und Ziele sich die von Seiten der Landes- und Regionalplanung formulierten Beurteilungen beziehen. Allerdings ließ sich ein eindeutiger Zielbezug nicht bei allen identifizierten Konflikten herstellen.

Von der Betrachtung ausgeschlossen wurden diejenigen Konflikte, die sich nicht auf potenziell „raumbedeutsame“ Planungen und Vorhaben beziehen. Dieser Selektionsprozess war allerdings nur bei den Stellungnahmen der Regionalen Planungsgemeinschaft Südwestthüringen erforderlich. Die vom Thüringer Landesverwaltungsamt in Form von Stellungnahmen beurteilten Flächennutzungspläne können als genuin raumbedeutsam angesehen werden. Kriterium für die Beurteilung der Raumbedeutsamkeit war vor allem die (absehbare) Inanspruchnahme von Grund und Boden, sodass von einer generellen Relevanz der betreffenden Planung für Freiraumschutzbelange auszugehen ist. Für alle auf diese Weise als „raumbedeutsam“ angesehenen Stellungnahmen wurden die in der Begründung angeführten Grundsätze und Ziele erfasst (Plansätze) und im Hinblick auf die raumordnerische Bewertung kategorisiert.

Alle erkannten Konflikte und landesplanerischen Beurteilungen wurden codiert und in einer Datenbank abgespeichert, sodass auch einfache statistische Auswertungen möglich waren.

4.2 Ergebnisse der Analysen

4.2.1 Stellungnahmen des Thüringer Landesverwaltungsamtes zu Flächennutzungsplänen

Die Ergebnisse der Untersuchung (siehe hierzu auch Tabelle 1) machen zunächst deutlich, dass Konflikte zwischen der Landes- und Regionalplanung und der kommunalen Planung eher die Regel denn die Ausnahme sind. In nur wenigen der 42 untersuchten Stellungnahmen zu Flächennutzungsplanverfahren ließ sich kein Konflikt erkennen. Im Durchschnitt wurden etwa 6 Konflikte je Stellungnahme festgestellt. Von den 297 insgesamt abgegebenen raumordnerischen Beurteilungen können nur 23 (knapp 8 %) als zustimmend bezeichnet werden. Fast die Hälfte aller Beurteilungen zeigte dagegen eine raumordnerische Feststellung nicht ausreichender Anpassung bestimmter Planziele und/oder Plandarstellungen des Flächennutzungsplanentwurfs an die Ziele der Raumordnung an. Allerdings beansprucht nur ein geringer Teil dieser Ablehnungen rechtliche Verbindlichkeit (insgesamt 27 Beurteilungen).

Die obere Landesplanungsbehörde beruft sich in ihren Stellungnahmen auf insgesamt 62 Grundsätze und Ziele (Plansätze) des Regionalen Raumordnungsplans Südthüringen. Angesichts der häufig formulierten Kritik an einer vermeintlich zu intensiven negativplanerischen Restringierung kommunaler Siedlungsplanungen muss es überraschen, dass gerade einmal vier Plansätze des Kapitels „Natur und Landschaft“ erwähnt werden. Dies betrifft insgesamt 22 Konflikte, was einen Anteil nur etwa 18 % aller Konflikte, bei denen ein eindeutiger Zielbezug hergestellt werden konnte, ausmacht.

Erwähnte Grundsätze/Ziele des Kapitels „Natur und Landschaft“ sind

- die Beachtung der Erholungseignung ausgewiesener Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft (Plansatz 6.5.4; 14 Einwendungen),
- ausgewiesene Vorranggebiete für Natur und Landschaft, teilweise mit Bezug auf örtliche umweltfunktionale Charakteristika (Plansätze 6.4.1 und 6.4.2; 6 Einwendungen) und
- die Vermeidung der Zersiedelung der Landschaft und die Anpassung der Ortsrandgestaltung an das Landschaftsbild (Plansatz 6.2.5.5; 2 Einwendungen).

Die höhere Bedeutung der Vorbehaltsgebiete kann durch ihre größere Flächenausdehnung im Vergleich zu Vorranggebieten für Natur und Landschaft erklärt werden. Möglicherweise erkennen die Kommunen den hohen Schutzstatus von Vorranggebieten auch vorbehaltlos an und verzichten generell auf eine Überplanung betreffender Flächen. Das gilt auch für Waldflächen – in keiner einzigen Stellungnahme wurde ein Konflikt mit dem Schutz von Waldflächen vor konkurrierenden Nutzungsansprüchen festgestellt.

Mit Blick auf die Gesamtzahl aller Konflikte ($n = 372$) dominieren aber eindeutig Grundsätze und Ziele aus den Kapiteln „Bevölkerung und Siedlung“ (mit der Erwähnung von insgesamt 23 Plansätzen), „Fremdenverkehr und Erholung“ (9 Plansätze), „Wirtschaft“ (8 Plansätze) und „Land- und Forstwirtschaft“ (7 Plansätze). Hieraus sollten allerdings keine voreiligen Schlüsse zur faktischen Bedeutung des Freiraumschutzes im Hinblick auf die Konfliktintensität der Landes- und Regionalplanung und Bauleitplanung gezogen werden. Denn in mehr als der Hälfte aller in den Stellungnahmen identifizierten Konflikte beruft sich die obere Landesplanungsbehörde auf materielle Ziele des Freiraumschutzes, denen kommunale Planungsabsichten (aus Sicht der Behörde) als nicht oder nicht ausreichend angepasst gegenüberstehen. Dies begründet sich darin, dass freiraumschutzorientierte Ziele nicht allein im Fachkapitel „Natur und Landschaft“, sondern auch in anderen Kapiteln des Planwerks anzutreffen sind. Das betrifft insbesondere den Schutz land- und forstwirtschaftlicher Böden und die Erholungsvorsorge (Schutz des Landschaftsbildes). Bei insgesamt 29 Konflikten mit eindeutigem Zielbezug stellt das Thüringer Landesverwaltungsamt fest, dass kommunale Planungen in Konflikt mit ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den Schutz des Bodens als landwirtschaftliches Produktionsmittel treten. Insgesamt wurden sogar 72 Konflikte identifiziert, bei denen die Raumordnung mit Anliegen des landwirtschaftlichen Bodenschutzes argumentiert.

Eine weitere häufige – nicht freiraumschutzrelevante – Begründung bei Ablehnung kommunaler Planungen liegt in der nach Einschätzung des Thüringer Landesverwaltungsamtes nicht bedarfsgerechten Baulandausweisung. Bei der Feststellung von insgesamt 53 Konflikten beruft sich die Behörde auf beachtliche 23 Plansätze des Kapitels „Bevölkerung und Siedlung“. Neben der Negativplanung in Form der planerischen Restringierung der weiteren Flächeninanspruchnahme in schutzwürdigen Landschaftsteilen kommt damit auch der Positivplanung hohe Bedeutung für den Schutz unbebauter Flächen zu. In den meisten hier relevanten Fällen verweist die obere Landesplanungsbehörde auf eine „nicht bedarfsgerechte“ Ausweisung neuer Bauflächen. Häufig werden die methodischen, insbesondere die prognostischen Grundlagen der Bedarfsermittlung in Zweifel gezogen.

Tab. 1: Übersicht über die vom Thüringer Landesverwaltungsamt abgegebenen Stellungnahmen zu Flächennutzungsplänen

Indikator	Wert
Anzahl der Stellungnahmen	58
Anzahl der Gemeinden	44
Anzahl der Konflikte	372
Anzahl der raumordnerischen Beurteilungen	297
... darunter ablehnende Beurteilungen mit rechtlicher Verbindlichkeit	27
Konflikte je Stellungnahme (Mittelwert)	6,4
Raumordnerische Beurteilungen je Stellungnahme (Mittelwert)	5,1
Raumordnerische Beurteilung	
- Zustimmung	23 (8 %)
- Zustimmung unter Vorbehalt	16 (5 %)
- Ablehnung	141 (48 %)
- keine Aussage möglich (z. B. mangelhafte Begründung, Formfehler)	117 (39 %)
<i>insgesamt</i>	297
Art des Konflikts (Anm.: in einer Stellungnahme können mehrere Konflikte formuliert sein!)	
- Inanspruchnahme von unbebautem Boden (Flächeninanspruchnahme allgemein)	4 (1 %)
- Inanspruchnahme von Böden mit hoher natürlicher Ertragsfähigkeit (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Schutz des Bodens)	72 (19 %)
- die Inanspruchnahme von Waldflächen	0
- die Inanspruchnahme von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft sowie von naturschutzfachlich geschützten Flächen	62 (17 %)
- eine negativ bewertete Veränderung des Landschaftsbildes sowie	6 (2 %)
- sonstige Konflikte mit Bezug zum regionalen Freiraumschutz	63 (17 %)
- kein Konflikt mit regionalen Freiraumschutzbelangen	165 (44 %)
<i>insgesamt</i>	372
Bezug zu Grundsätzen und Zielen des Regionalplans – Anzahl der Plansätze	62
Kapitel „Bevölkerung und Siedlung“	23 (37 %)
Kapitel „Fremdenverkehr und Erholung“	9 (15 %)
Kapitel „Wirtschaft“	8 (13 %)
Kapitel „Land- und Forstwirtschaft“	7 (11 %)
Kapitel „Natur und Landschaft“	4 (6 %)
Sonstige	11 (18 %)

4.2.2 Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbands Südthüringen

Unter den 50 im oben genannten Zeitraum vom Regionalen Planungsverband Südthüringen beschlossenen Stellungnahmen wurden 8 als nicht raumbedeutsam angesehen. Das betrifft vor allem Stellungnahmen zu Entwürfen des Thüringer Landesentwicklungsplans. Die vergleichende Analyse der Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbands Südthüringen und des Thüringer Landesverwaltungsamtes zeigt einige auffällige Unterschiede. So ist die „Konfliktdichte“ in den Stellungnahmen des Planungsverbandes deutlich geringer, was möglicherweise mit der geringeren Komplexität der hier zu beurteilenden Planungen und Maßnahmen erklärt werden kann. Häufig handelt es sich hier um kleinflächigere Eingriffsvorhaben, die nicht selten auch im Innenbereich der Gemeinden erfolgen sollen (siehe Tabelle 2).

Auffällig ist die weitaus höhere Zustimmungsquote unter den raumordnerischen Beurteilungen des Planungsverbandes – etwa 40 % aller Beurteilungen können als Zustimmung zu der betreffenden Planung ausgelegt werden, während dies auf nur 8 % der FNP-Stellungnahmen des Landesverwaltungsamtes zutrifft. Allerdings ist hier zu beachten, dass sich die „Zustimmung“ nicht in allen Fällen auf potenziell umweltbelastende Planungen und Maßnahmen bezieht. In einer Reihe von Fällen beziehen sich Stellungnahmen beispielsweise auf geplante Naturschutzgebietsausweisungen oder -ergänzungen.

Wird die Verteilung der Konflikte auf Konflikttypen betrachtet, fällt auf, dass originär freiraumbezogene Konflikte in den Stellungnahmen des Planungsverbandes nur eine untergeordnete Rolle spielen. Allenfalls dem Schutz landwirtschaftlicher Böden kommt hier eine gewisse Bedeutung zu. Dies äußert sich auch beim Bezug der Stellungnahmen zu Zielen und Grundsätzen (Plansätze) des Regionalplans. Unter den insgesamt 82 in Stellungnahmen erwähnten Plansätzen des Regionalplans Südthüringen entstammen nur sieben dem Kapitel „Natur und Landschaft“. Konflikte mit ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten oder sonstigen naturräumlichen Schutzansprüchen sind innerhalb der untersuchten Stellungnahmen kaum aufgeworfen worden. Demgegenüber sind beispielsweise einzelhandelsbezogene Ziele des Regionalplans von deutlich höherer Bedeutung, denn bei zahlreichen Vorhaben handelt es sich um geplante Ansiedlungen von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen.

Tab. 2: Übersicht über die von der Regionalen Planungsgemeinschaft abgegebenen Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (ohne Flächennutzungspläne)

Indikator	Wert
Anzahl Stellungnahmen	50
... darunter nicht raumbedeutsam	8
Anzahl der Konflikte	46
Anzahl der raumordnerischen Beurteilungen	45
Konflikte je Stellungnahme zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (Mittelwert)	1,1
Raumordnerische Beurteilungen je Stellungnahme zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (Mittelwert)	1,1
Raumordnerische Beurteilung	
- Zustimmung	18 (40 %)
- Zustimmung unter Vorbehalt	6 (13 %)
- Ablehnung	17 (38 %)
- keine Aussage möglich (z. B. mangelhafte Begründung, Formfehler)	4 (9 %)
<i>insgesamt</i>	45
Art des Konflikts (Anm.: in einer Stellungnahme können mehrere Konflikte erkannt sein)	
- Inanspruchnahme von unbebautem Boden (Flächeninanspruchnahme allgemein)	5 (11 %)
- Inanspruchnahme von Böden mit hoher natürlicher Ertragsfähigkeit (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Schutz des Bodens)	7 (15 %)
- die Inanspruchnahme von Waldflächen	0
- die Inanspruchnahme von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft sowie von naturschutzfachlich geschützten Flächen	1 (2 %)
- eine negativ bewertete Veränderung des Landschaftsbildes sowie	1 (2 %)
- sonstige Konflikte mit Bezug zum regionalen Freiraumschutz	18 (39 %)
- kein Konflikt mit regionalen Freiraumschutzbelangen	14 (30 %)
<i>insgesamt</i>	46
Bezug zu Grundsätzen und Zielen des Regionalplans – Anzahl der Plansätze	82
Kapitel „Bevölkerung und Siedlung“	9 (11 %)
Kapitel „Fremdenverkehr und Erholung“	17 (21 %)
Kapitel „Wirtschaft“	8 (10 %)
Kapitel „Land- und Forstwirtschaft“	8 (10 %)
Kapitel „Natur und Landschaft“	7 (9 %)
Kapitel „Regionale Siedlungsstruktur“	8 (10 %)
Sonstige	25 (30 %)

5 Schlussfolgerungen

Aus den empirischen Ergebnissen dieser Studie lassen sich eine Reihe von Schlussfolgerungen für Raumordnung und Raumforschung ableiten.

Die für die Region Südwestthüringen festgestellte hohe Anzahl von Konflikten zwischen der kommunalen Bauleitplanung und der Raumordnungsplanung bestätigt die in der Einleitung formulierte Annahme, dass Interessengegensätze zwischen den Kommunen und den Trägern der Raumordnung nicht abschließend in der Aufstellungsphase und der hier erfolgenden Aushandlung räumlicher Ziele bewältigt werden können. Regionalpläne stellen insofern eher einen normativen Rahmen her, dessen materielle Ausfüllung erst im Rahmen einzelfallbezogener Konfliktaushandlung im Geltungszeitraum des Plans erfolgt.

Die hohe Anzahl von Konflikten lässt zunächst auf eine generelle Steuerungswirksamkeit der Raumordnung für den regionalen Freiraumschutz schließen. Wenn oben festgestellt wurde, dass in über 40 Stellungnahmen zu Flächennutzungsplanentwürfen mehr als 200 Einzelkonflikte mit freiraumschutzrelevanten Zielen der Raumordnung und Landesplanung konstatiert wurden und fast jede zweite raumordnerische Stellungnahme ablehnender Art war, kann eine lenkende Wirkung der Raumordnung auf potenziell freiraumbelastende Planungen und Maßnahmen kaum bestritten werden. Dieser Befund steht in klarem Gegensatz zu häufig geäußerten Aussagen, wonach die Raumordnungsplanung gegenüber den Kommunen und Fachplanungsträgern nur über geringen Einfluss verfügt. Allerdings ist zu beachten, dass nur eine geringe Anzahl von raumordnerischen Beurteilungen rechtlich verbindliche Aussagen (z. B. eine finale Verweigerung bestimmter Flächenausweisungen) treffen, welche die Gemeinden in ihrer Abwägung nicht überwinden können. Inwieweit die vom Thüringer Landesverwaltungsamt sowie von der Regionalen Planungsgemeinschaft erkannten Konflikte von den jeweiligen Adressaten im Rahmen der Abwägung bewältigt werden, kann hier nicht beantwortet werden und sollte Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten sein. Insbesondere erscheint es lohnend, vergleichende Fallstudienuntersuchungen zum planerischen Abwägungsprozess bei freiraumbezogenen Flächennutzungskonflikten durchzuführen.

Die Analyse der Stellungnahmen hat verdeutlicht, dass sich der regionalplanerische Schutz des unbebauten Landschaftsraumes nur zum Teil auf originär naturschutzbezogene Ziele stützt. Große Bedeutung kommen hier dem land- und forstwirtschaftlichen Bodenschutz und den positivplanerischen Grundsätzen und Zielen des Regionalplans zu. Die Ablehnung von Flächenausweisungswünschen der Kommunen wird mehrheitlich mit Verstößen gegen positivplanerische Ziele wie die Konzentration der Siedlungstätigkeit in zentralen Orten oder mit dem Grundsatz bedarfsgerechter Flächenausweisung begründet. Das lässt auch den Rückschluss zu, dass Länder, die regionalen Freiraumschutz alleine mit negativplanerischen Kategorien der Landes- und Regionalplanung betreiben, über deutlich geringere Möglichkeiten politischer Einflussnahme auf raumwirksame Akteure verfügen als Länder, deren raumordnerisches Instrumentarium auch positivplanerische Elemente beinhaltet. Allerdings hängt das negativplanerische Steuerungspotenzial auch in erheblichem Maße vom quantitativen Ausmaß der freiraumbezogenen Festsetzungen ab. Gleichwohl ist die Relevanz der positivplanerischen Festsetzungen für den Freiraumschutz in der untersuchten Planungsregion bemerkenswert. Es wäre aufschlussreich zu untersuchen, ob sich ähnliche Befunde auch in anderen Regionen zeigen.

Die vergleichsweise geringe Konfliktintensität mit Grundsätzen und Zielen des Freiraumschutzes im engeren Sinne könnte durchaus als Indiz für die Wirksamkeit der entsprechenden Planaussagen und Plandarstellungen gewertet werden. Offensichtlich ver-

meiden es die Gemeinden von vornherein, die im Regionalen Raumordnungsplan als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft dargestellten Flächen als Bauflächen im Flächennutzungsplan auszuweisen. Regionaler Freiraumschutz wäre diesbezüglich geeignet, Flächeninanspruchnahmen „am ökologisch falschen Ort“ zu verhindern. Denkbar ist aber auch, dass der im Aufstellungsprozess der Raumordnungspläne ausgehandelte räumliche Zuschnitt von freiraumschutzrelevanten Vorrang- und Vorbehaltsgebieten von vornherein Flächen ausspart, denen die Kommunen Bedeutung für ihre bauleitplanerische Entwicklung beimessen. Die Klärung dieser Fragen setzt weitere empirische Untersuchungen voraus, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geleistet werden konnten.

Insgesamt kommt die hier vorgenommene Analyse regionalplanerischer Stellungnahmen zu einem „vorsichtig-positiven“ Fazit im Hinblick auf die Steuerungswirksamkeit des raumordnerischen Freiraumschutzes. Wie oben erwähnt, war es im Rahmen dieses Aufsatzes aber nicht möglich, die reale Wirksamkeit der in den raumordnerischen Stellungnahmen formulierten Ablehnungen oder Auflagen zu untersuchen. Ein solcher Schritt sollte aber unbedingt unternommen werden, um die Steuerungswirksamkeit des raumordnerischen Freiraumschutzes präziser einschätzen zu können.

Literatur

- David, C.H. (1996): Grundlagen des Raumordnungsrechts. In: Jenkis, H. (Hrsg.): Raumordnung und Raumordnungspolitik. München, S. 75-94.
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Keim, K.-D.; Kühn, M. (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. ARL-Arbeitsmaterial 287, Hannover, S. 10-23.
- Mönnecke, M. (2001): Evaluation in der Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 4. Dortmund, S. 373-384.
- Sedlacek, P. (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell 90, Wiesbaden.
- Stockmann, R. (Hrsg.) (2000): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. In: Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Bd. 1. Opladen.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. In: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung, H. 3, S. 395-405.
- Wiechmann, Th. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. NOMOS – Universitätschriften Politik, Band 89, Baden-Baden.
- Wiechmann, Th. (2008): Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, Th.; Beier, M. (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung – Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6, S. 387-396.
- Wottawa, H.; Thierau, H. (1998): Lehrbuch Evaluation. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle.
- Zoubek, G. (1986): Sicherungsinstrumente in der Landesplanung. Rechtssystematik und praxisorientierte Ausgestaltung in den Ländern. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 107. Münster.